

## 복지행정 부문의 현황과 과제



Current Issues and Tasks  
in Social Welfare Administration

**강혜규** | 한국보건사회연구원 선임연구위원  
**함영진** | 한국보건사회연구원 연구위원

국정과제가 본격적으로 추진될 2018년은 그간 누적된 복지 현장의 문제들이 새롭게 추진될 정책들로 어떻게 해소되어 갈 수 있을지에 대한 기대와 우려가 공존하는 기간이다. ‘주민 참여·주도의 강화, 강력한 지방화·분권화’라는 국가 정책 기조하에서 복지 영역별 전문화, 공공과 민간 복지 주체들 간의 협력, 서비스의 공공성 강화, 지역 간 사회보장의 균형 발전 지향이 강조되고 있다. 본고에서는 더욱 중점적으로 추진되어야 할 복지행정 부문의 과제로, 첫째, 읍면동 주민센터의 혁신과 지역복지업무의 전문성 강화, 둘째, 민과 관의 협력체계 구축과 지역복지 네트워킹 강화를 강조하였다. 그리고 셋째, 지역 간 복지 격차 완화, 넷째, 공공 부문 복지 담당 인력의 인사 혁신·관리 체계 구축, 다섯째, 주민의 복지 접근성 향상을 위한 여건 마련을 제안하였다.

### 1. 들어가며

복지행정 영역은 사회복지제도의 발전 과정에서 나타나는 제도적 여건의 변화와 복지에 대한 경험이 축적되면서 나타나는 보편적 인식의 변화가 복합적으로 작용해 중층적인 과제를 안게 되었다. 그간 복지제도의 운영, 정책 집행의 과정

과 방법에 대한 관심은 복지 전달체계 정책으로 집중되었다. 그러나 보편적인 국민 복지의 수요를 포착하고 정책 성과를 담보하기 위한 적절한 대응 시스템 운영과 포괄적 정책 접근이 요청된다.

2018년은 새 정부가 본격적으로 국정 과제를 추진해 갈 첫해이므로, 100대 국정과제를 조망

하면서 그간의 복지행정 부문 정책의 경향성을 검토하고 중점 추진이 필요한 과제들을 제언하고자 한다.

2. 정책 여건 및 전망

가. 문재인 정부의 국정 기조와 복지행정 추진 쟁점

복지행정에 영향을 미칠 국정 과제의 핵심 정책 기조는 주민 참여·주도의 강화, 강력한 지방

화·분권화라 할 수 있다. 문재인 정부는 향후 국정 운영 5개년 계획을 발표하면서 국가 비전으로 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 제시하였고, 이를 위해 5대 국정 목표와 20대 국정 전략 그리고 100대 국정 과제와 487개 실천 과제를 발표하였다. 문재인 정부의 100대 핵심 국정 과제 중 복지행정과 밀접한 것은 17번 ‘사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충’, 74번 ‘획기적 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’이다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

표 1. 복지행정 관련 문재인 정부 국정 과제

| 목표          | 국정 전략               | 국정 과제                   | 주요 내용                                                                       | 주무 부처 |
|-------------|---------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------|
| 더불어 잘사는 경제  | 소득 주도 성장을 위한 일자리 경제 | 사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충 | 읍면동 주민센터의 찾아가는 보건복지서비스 강화 및 지자체 사회복지 전담 공무원 대폭 확충 <sup>1)</sup>             | 보건복지부 |
| 고르게 발전하는 지역 | 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 | 획기적 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화 | 주민 중심 행정복지서비스 혁신 추진 체계 구축, 읍면동을 주민자치의 실현 공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화 <sup>2)</sup> | 행정안전부 |

1) 공약에 제시되었던 ‘찾아가는 동주민센터’의 전국 확대는 국정과제에 포함되지 않음.  
2) 행정안전부의 ‘자치분권 로드맵(안)(행정안전부, 2017)’에는 ‘4. 풀뿌리 주민자치 강화’ 분야 세부 과제로 혁신 읍면동 추진이 포함됨.

이와 같이 가시화된 국정과제 내용을 감안하면, 지금까지와는 다른 복지 전달체계 개선 접근이 필요할 것으로 보인다.  
첫째, 무엇보다 복지 전달체계의 추진 체계가 행정안전부를 중심으로 구성된다는 점은, 그간 보건복지부의 주도, 행정안전부의 협조로 추진

해 왔던 방식과 다르다. 이는 행정안전부가 지자체 전체 조직-인력을 관장한다는 점에서는 당연한 것일 수 있으나, 복지 부문의 운영 시스템이 주요 콘텐츠라는 점에서 더욱 세심한 고려가 필요하다. 즉, 영역별 전문성을 고려한 촘촘한 업무설계, 서비스 대응 방안 및 기술의 제시와 지원,

일반 행정과는 차별적인 업무 성과의 파악 및 슈퍼비전 등 전달체계의 종합화, 보편화에 뒤지지 않는 전문화 기초가 정책 방향으로 업그레이드 될 필요가 있다.

둘째, 국정 과제에는 ‘복지’, ‘전달체계’라는 용어가 명시적으로 사용된 정책이 매우 제한적이다. 이에 따라 읍면동 주민센터의 복지 중심 기능강화를 위한 종합적 청사진, 지역 단위의 통합적 전달체계 구축·운영, 중앙과 지자체(시·도·시·군·구·읍·면·동), 공공·민간 복지 주체의 변화를 촉진할 정책을 파악하기 어렵다. 이는 주민의 삶의 질 향상 과제를 복지를 넘어서 보다 넓은 사회 정책 영역에서 관심을 두고 추진하고자 하는 의지로 이해할 수 있다. 다른 한편으로는 전문적 관점으로 파악할 수 있는 정책 대상과 핵심 과제를 타기팅하기 어렵다는 현실적인 문제를 남길 수 있다.

셋째, 복지 전달체계 개편의 과제가 포함된 혁신 읍면동 사업의 핵심 목표는 ‘풀뿌리 주민자치의 강화’이며, ‘주민이 주인이 되는 건강한 마을 커뮤니티 조성’이다. ‘마을자치 활성화’는 누구나 동의할 수 있는 과제이다. 하지만 실현 과정에서 나타날 수 있는 관 주도의 역기능에 대해 제기되고 있는 우려에도 귀 기울여야 한다. 그리고 읍면동 주민센터에서 복지행정 및 서비스에 반영해야 할 복지업무의 특수성과 전문화를 위한 정책적 접근을 마을자치가 대체할 수 있는가에 대한 심도 있는 검토도 필요하다. 마을자치로 주민 모두가 원하는 복지를 계획하고 자치적으로 복지서비스를 생산, 공유하는 접근과 국가 복지시

스템 운영 과정에서 서비스의 전문성, 대응성을 높이는 과정은 보완적으로 병행되어야 할 과업이다.

#### 나. 복지행정 부문 정책의 경향과 전망

복지행정 부문에서 주목되는 정책 영역은 혁신 읍면동, 복지인력 확충 등의 새 정부 역점사업과 함께 그간 지속적으로 개선 혹은 발전의 필요성이 제기되어 오던 지역복지 네트워크 영역, 지역 간 균형 발전을 포함한다. 이는 최근 들어 새로이 추진하는 정책은 아니지만 범정부적 대응으로 추진된다는 점에서 차별성이 있다.

첫째, 정부는 읍면동 복지허브화의 확대 정책인 ‘찾아가는 동주민센터’를 ‘혁신 읍면동’ 정책으로 확대 발전시킬 계획이다. 2017년 8월 기준 보건복지부는 전국 2373개 읍면동에 맞춤형 복지팀을 신설하였다(함영진, 2017). 그리고 2018년에는 행정안전부와 공조하여 읍면동 복지허브화 정책을 마무리 짓고, 혁신 읍면동 정책을 추진한다. 이를 위해 관계 기관인 보건복지부, 행정안전부, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 간 유기적인 협조를 강화해 나갈 계획이다.

둘째, 지역사회를 중심으로 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’가 강조되고 있다. 그간 복지 분야에서 주민 참여와 민관 협력은 명확한 개념 정립 없이 필요성만 강조되어 왔다. 지역복지정책 행위자의 참여와 협력이 정책적 수사(rhetoric)로 강조되어 왔다. 그러나 이에 대한 실질적인 방법론, 주체들 간 역할론, 지역복지 업

무의 기능론에 대한 숙고는 부족한 실정이다. 이에 정부는 국정 과제에 제시된 바와 같이 주민의 정책 참여를 독려하고 마을공동체와 결합한 지역복지정책을 추진할 계획이다. 그리고 지역 내 복지 주체 간 민관 협력을 강화하기 위한 실천적 전략을 제시하고 있다.

셋째, 지역복지 강화를 위해 복지 담당 인력 확충이 추진될 전망이다. 복지 담당 공무원의 채용은 2012년부터 2014년까지 5940명, 2015년부터 2017년까지 4823명 확대되었다. 그럼에도 불구하고 예산 지원의 한계로 자연 결원에 대한 보장 수준에 그쳤고 복지직과 행정직의 혼합 충원으로 복지인력의 순증 효과는 제한적이었다. 새 정부에서도 지자체 복지인력 증원(1만 2000명)이 예정되어 있다. 정부가 계획한 지자체 인력 증원은 이전 확충 과정과 달리 초기 국고 지원이 계획되어 있지 않으므로 지자체별 복지인력 확충 계획 마련이 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다. 또한 그간 단기간의 인력 확충이 진행되었고, 맞춤형 복지를 위한 전문성을 요구하는 업무가 강조되면서, 일선 사회복지 담당 인력의 역량 제고를 위한 교육 지원의 중요성이 커질 전망이다(강혜규, 2017a).

마지막으로 지역 특성을 반영한 지방분권의 확대 추진과 함께 지역 균형 발전이 중요해졌다. 지역 간 복지 수준, 자원의 격차가 커지면서 복지 서비스 과소 보장 지역을 중심으로 복지 격차 문제가 사회적 이슈로 대두되고 있다. 이를 보완하기 위해 시·도 및 시·군·구 지역사회보장계획의 수립, 시행 결과 평가 등 중앙정부는 지자체가 체

제적인 사회보장의 수행 기반을 마련하도록 역량 강화를 지원하고 있다. 특히 2016년 7월 사회보장급여법이 시행되면서 이에 근거하여 범정부적 측면에서 사회보장 수준의 지역 간 격차에 주목하여 지방자치단체 간 사회보장 수준의 차이를 최소화하기 위한 예산 배분, 급여 제공 기관 배치 등의 조치를 위한 방안에 관심이 모이고 있다. 그럼에도 불구하고 도시·농어촌 간, 지역 내 읍·면·동 간 등 다양한 관점에서 복지 격차 문제의 심각성이 악화되고 있어 지역복지 균형 발전을 위한 정책 방안 마련의 필요성이 강조되고 있다.

### 3. 정책 현안 및 과제

1990년대 이래로 복지 전달체계의 개편은 지속적으로 이루어져 왔다. 이를 통해 공공 영역의 복지행정이 발전해 온 것은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 지역복지 현장에서는 중앙부처 중심주의, 피상적인 주민의 참여, 공공 주도 민관 협력 형식주의, 민간 동원 현상 등 지역복지 전달체계 개편에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 향후의 정책 추진 과정에서도 숙고하고 유의해야 할 쟁점 사안이다. 앞서 살펴본 복지행정 쟁점 사안을 중심으로 본고에서는 읍면동 주민센터의 혁신, 민과 관의 협력체계 구축, 지역 간 복지 격차 완화 그리고 공공 부문 복지 담당 인력의 인사체계에 대한 정책 현안을 짚어 보고 정책 제언을 하고자 한다.

## 가. 읍면동 주민센터의 혁신: 지역복지업무의 전문성 강화와 인식 개선

### 1) 현안 및 쟁점

혁신 읍면동 추진에서 고려되어야 할 사항으로서, 한정된 인력으로 광범위한 업무를 수행하고 있는 읍면동 주민센터의 전문성 제고가 필요하다. 읍면동 주민센터의 복지업무는 복지행정에서 맞춤형 복지업무로의 전환이 요구되고 있다. 하지만 지역 현장에서는 복지급여 신청·접수 등 복지행정업무에 매몰되어 있어 맞춤형 복지업무를 추진하는 데 한계가 있다. 특히 대다수 읍면동 주민센터에서는 팀장 포함 3명의 제한된 인력으로 ①찾아가는 복지 상담, ②사각지대 발굴, ③민관 협력, ④주민 참여, ⑤사례관리 등 광범위한 맞춤형 복지업무를 수행하고 있어 충실한 업무 수행에 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서는 복지인력의 확충이 물론 중요하지만 행정 혁신을 위한 맞춤형 복지업무의 선택과 집중 전략이 필요하다. 가령, 지역사회보장협의체, 복지기관 등과의 유기적 연계를 바탕으로 업무 분장을 하고 읍면동 맞춤형 복지팀의 업무는 전문성을 요하는 상담 등으로 집중하는 방안에 대한 검토가 요청된다.

중앙부처 주도의 표준적인 정책 모델이 모든 지역에 적합하다고 할 수 없기 때문에 지역 특성을 고려하여 지자체의 자체적인 모델로 조정할 수 있도록 탄력적인 운영이 요청된다. 그간의 복지 전달체계 개편은 중앙부처 주도로 이루어지면서 표준적인 개편 모델을 전국 지자체에 확산

하는 데 방점을 두어 왔다. 지난 정부에서 추진한 ‘읍면동 복지허브화’도 중앙부처 주도의 전국 단위 전달체계 개편이었다. ‘서울시 찾아가는 동주민센터(찾동)’, ‘부산시 다가가는 복지 동주민센터(다복동)’ 등 지자체 주도적 복지 전달체계 개편도 이루어지고 있음을 고려할 때, 앞으로 혁신 읍면동 개편을 추진하는 과정에서 표준화된 중앙부처 모델을 전국적으로 이식하기보다는 지역 특성을 고려하고 재량적 여건을 반영하여 개편의 실효성을 높이는 과정이 매우 중요할 것이다. 그간의 정책 추진 방식을 분권화·지방화의 가치를 높여 가는 정책 추진 방향에 맞춰 변화시켜 가는 과정이 필요하다.

### 2) 정책과제

복지행정업무의 전반적인 효율화를 위해서는 일선 복지기관인 읍면동의 복지 분야 행정업무 완화를 위한 정책 대안 마련이 필요하다. 무엇보다 읍면동 주민센터의 복지업무로는 내방 상담과 찾아가는 상담을 통해 발굴된 대상자에 대해 초기 상담을 충실히 하고, 서비스 연계 업무를 중심으로 전문성을 담보한 맞춤형 복지업무를 수행하는 일이 중요하다. 이를 위해서는 우선 읍면동 주민센터를 ‘복지 만능 기관’으로 기대하기보다는 핵심 업무를 강화할 필요가 있다. 특히 복지급여의 안정적 연계에 방점을 두고 맞춤형 복지업무의 전문성을 제고할 필요가 있다.

이뿐만 아니라 복지공무원의 업무 부담 완화를 위해서는 온라인 및 모바일 기술을 활용할 필

표 2. 읍면동 주민센터의 혁신을 위한 정책과제와 현안·쟁점

| 정책과제                                       | 현안 및 쟁점                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 읍면동 주민센터 혁신:<br>복지허브화 정착으로<br>혁신 읍면동 여건 마련 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신 읍면동의 안정적 추진을 위해서는 2016년부터 추진한 읍면동 복지허브화의 완료 및 맞춤형 복지업무의 안정화 필요.</li> <li>• 일선 기관 업무 부담 과중, 맞춤형 업무 미정착, 민관 협력의 한계로 지역복지정책의 기대와 우려 공존.</li> <li>• 복지부-행안부-지자체-민간기관 간 유기적 공조 관건.</li> </ul> |

요가 있다. 일선 읍면동에서 이루어지는 보편적 복지급여(양육수당, 보육료 등) 집행에 필요한 행정(예: 신청·접수 등) 관련 업무는 온라인 및 모바일 체계로 전환할 필요가 있다. 그리고 복지급여의 통합 신청과 수급의 편의성 증진을 위해서는 단일 욕구에 대한 단일 급여 신청 체계에서 복지급여의 통합적 신청과 유관 기관 간 서비스 의뢰 체계의 강화가 필요하다(함영진 등, 2016).

이와 같이 읍면동 주민센터의 전문성을 극대화하기 위해서는 여건 마련이 중요하다. 예컨대 주민 복지 상담을 위한 인프라를 개선하고 서비스 이용 과정에서 존중되어야 할 에티켓을 홍보하는 일이다. 먼저 읍면동 주민센터의 복지 상담을 위한 인프라 환경 개선이 필요하다. 읍면동 주민센터의 공간을 개선해 ‘주민자치의 실현 공간’ 또는 ‘지역 주민 교류의 장’으로 자리매김하게끔 추진하는 데 이의는 전혀 없다. 하지만 주민 대상 복지급여 초기 상담이 민원 창구에서 그대로 이루어지는 경우가 빈번하여 개인 및 가구 문제에 대한 깊이 있는 대화가 편치 않고, 낙인 효과도 우려된다. 따라서 읍면동에서 이루어지는 내방 복지 상담은 전용 상담실에서 이루어져야 하

고, 일반 행정업무와는 달리 맞춤형 복지업무(특히 사례관리)를 담당하는 복지공무원의 업무 공간에 대한 개선이 필요하다. 그리고 공공 복지서비스 이용자도 복지 이용의 권리와 함께 기본적인 책무를 감당할 수 있도록 인식의 변화와 홍보가 필요하다. 예를 들면, 장애인활동지원 등 사회 서비스를 이용할 때 서비스 제공 인력을 가사도우미 등으로 오인하고, 이용 시간을 준수하지 않거나 규정에 없는 서비스를 요청하는 등 이용자 책무성 문제가 대두되고 있다. 복지 제공 기관과 제공 인력의 역량 강화뿐만 아니라 이용자 측면에서의 서비스 이용 에티켓에 대해 홍보할 필요가 있다.

#### 나. 민과 관의 협력체계 구축: 지역복지 네트워크 강화

##### 1) 현안 및 쟁점

지역사회 차원에서의 민간-공공 영역의 협력적 연계, 마을공동체정책과 지역복지정책 간의 중화가 필요하다. 지역복지 강화를 위해 민관 협력이 강조되어 왔는데, 여전히 민간 영역과 공공 영역은 그 주체, 목적, 자원, 조직 유형 등에서 상

표 3. 민과 관의 협력체계 구축을 위한 정책과제와 현안·쟁점

| 정책과제                                     | 현안 및 쟁점                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 민관 협력체계 구축:<br>공공과 민간을 아우르는 전달<br>체계 필요. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공-민간 연계 필요성은 강조되고 있으나, 피상적 주민 참여, 공공 주도 형식주의, 민간 동원 현상은 여전.</li> <li>• 민관 협력의 방법론, 기능론, 주체 간 역할론에 대한 숙고 필요.</li> </ul> |

당한 간극이 존재한다. 물론 최근 들어 공공과 민간 영역 간 경계가 불분명해지고 있다. 예를 들면, 종합복지관, 노인복지관 등 상당수의 복지시설이 공적 위탁을 통해 공공성 높은 서비스 제공을 담당하고 있다는 점에서 민과 관의 영역 구분이 모호한 지대가 존재한다. 그러나 공공 영역과 민간 영역의 특성, 지향, 가치의 차이를 고려하여 공적 책임성을 강화하고 민간의 강점도 강화하는, 보다 명확한 민관 협력 정책이 제시되어야 한다.

한편, 마을공동체에 대한 정책적 접근과 복지 정책 간 시너지 창출을 위한 보다 깊은 고려가 필요하다. 예컨대 마을 만들기 사업은 물리적인 지역 개선에 매몰될 수 있고, 복지 영역이 일반행정의 한 부분으로 작동하게 된다면 복지업무의 전문성이 저해될 수 있다. 따라서 관련된 주요 정책인 혁신 읍면동의 안정적 추진을 위해서는 마을공동체와 지역복지의 접근이 어떻게 화학적으로 결합, 연계될 수 있을 것인가에 대한 현장, 학계의 충분한 숙고가 필요하다.

## 2) 정책과제

지역복지 민관 협력 네트워크의 강화가 필요하다. 지역복지의 핵심 주체는 시·군·구, 읍·면·동, 유관 기관(보건소, 고용복지플러스센터 등), 민간기관(종합복지관 등), 공공센터(정신보건센터 등), 지역사회보장협의체라 할 수 있다. 특히 맞춤형 복지업무를 강화하는 데는 읍면동 주민센터와 종합복지관 등의 지역 복지기관 간 협력 체계 구축이 중요하며, 이를 위해서는 유인 및 보상책 마련이 중요하다.

그간 읍면동과 지역 복지기관 간 연결 고리로 작용했던 공공 위주의 위계적인 업무위탁·심의 관계에서 탈피하여 업무 중심의 협력을 강화하고 공공성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 ① 재정지원체계의 개편, ②직접 인력 지원 확대, ③ 성과 평가 체계 합리화, ④지역복지 업무 분장 재설계 등에 대한 정책 지원이 중요하다. 한편 피상적인 주민 참여를 극복하기 위해서는 시군구·읍면동 지역사회보장협의체의 혁신이 필요하다. 지역사회보장협의체의 역할 강화를 위해서는 ①민간위원의 자격 강화, ②민간위원의 역량 강화를 위한 교육 제공, ③주민자치회와의 역할 명확화 등에 대한 정책 숙고가 필요하다(함영진, 2017).

## 다. 지역 간 복지 격차의 완화

### 1) 현안 및 쟁점

지역 간 복지 격차가 심화되고 있다. 1995년 민선 자치단체장 선출을 시작으로 지방자치가 뿌리 내리기 시작한 지 20년이 지났다. 지방화의 진전에 따라 주민 욕구의 반영, 지역 특성화, 지방분권 등 긍정적인 모습도 보인 반면, 저출산·고령화 등 여러 요인에 의해 지역 간 복지 격차는 커지는 양상이다. 사회보장 수준의 지역 간 차이는 지자체의 재정 여건, 주민복지에 대한 지자체(장)의 의지, 복지 수요의 규모, 복지 자원, 주민의 복지의식과 참여 등의 복합적인 작용으로 발생하고 있다. 특히 지역 간 자원의 불균형 등으로 지역 주민의 사회보장급여 이용 접근성을 제약하는 결과를 초래한다. 시·군·구 단위의 복지 여건은 다음과 같이 상당한 편차가 존재한다. 노인 비율의 편차(최저 6.2%, 최고 36.3%), 유소년인구 비율의 편차(최저 5.9%, 최고 20.7%)를 비롯해 기초보장수급자 비율도 최저 0.7%, 최고 8.9%, 1인당 지자체 사회복지 예산액도 최저 42만 7000원, 최고 182만 원으로 차이가 큰 상황이다. 지역의 여건은 주민 삶의 조건에 영향을 미치므로 지역 간 편차를 줄이기 위해 부진 지역에 대한 정책적 관심과 개입이 필요하다. 사회보장급여법에 근거하여 사회보장 수준이 취약한 지역을 '사회보장 특별지원구역'으로 선정하여 사회보장 수준 향상을 유도하기 위한 준비가 필요한 시점이다(한국보건사회연구원, 2017).

### 2) 정책과제

사회보장의 균형적 서비스를 제공하기 위해서는 농산어촌의 사회서비스 제공 기관과 인력의 부족 및 격차 문제에 주목할 필요가 있고, 공적 개입이 요청된다. 사회서비스 제공 기관과 제공 인력이 도시권을 중심으로 형성되어 있어 사회보장과 소보장지역 주민의 서비스 접근성과 이용 격차 문제가 발생하고 있다. 이에 대해서는 공공성을 확대하는 새로운 접근이 검토될 필요가 있다.

이를 위해서는 지역사회보장지표 또는 지역사회보장계획의 평가 결과 등을 활용하여 지역복지 수준을 지속적, 객관적으로 점검하는 것이 중요하다. 이와 함께 사회보장급여법에 근거하여 사회보장 수준이 취약한 지역을 '사회보장 특별지원구역'으로 선정하여 사회보장 수준 향상을 유도하기 위한 준비가 필요하다. 지자체의 개선 노력과 객관적 취약성을 고려하여 사회적 수용도를 높이고 실질적 격차 완화를 달성할 수 있는 정책 방안 마련이 중요하다. 다른 지역에 비해 현저하게 사회보장 수준이 저조하면서 지자체(시·군·구)의 재정 여건이 열악한 경우, 사회보장 특정 분야(아동, 노인 등)의 수준이 다른 지자체보다 현격히 낮으면서 이를 개선하려는 지자체의 의지가 높은 경우 등에 대한 지원을 고려하는 것이다. 현재 보건, 고용, 주거, 문화 분야 등의 취약지역 지원이 각 부처 소관 법에 근거하여 운영중이므로,<sup>3)</sup> 이를 감안하여 사회복지 부문의 운영

3) 의료취약지(보건복지부), 성장축진지역 및 지역활성화지역(국토교통부), 문화 환경 취약지역(문화관광부), 고용재난지역(고용노동부) 등이 해당됨.

표 4. 지역 간 복지 격차 완화를 위한 정책과제와 현안·쟁점

| 정책과제                                      | 현안 및 쟁점                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지역 간 복지 격차 완화:<br>사회보장 부문<br>지역 균형 발전 필요. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 주도의 복지서비스 기획·관리·운영 강화와 동시에 지역 간 복지 격차 해소를 위한 균형 발전 필요.</li> <li>• 지자체 주도성의 한계와 복지 자원 격차로, '복지 자치'와 '복지 균형'의 딜레마 존재.</li> <li>• 중앙(지역사회보장균형발전센터)과 광역 추진체계의 운영 견인 필요.</li> </ul> |

방안 및 전체 사회보장 영역의 종합적 고려 방안이 검토될 필요가 있다.

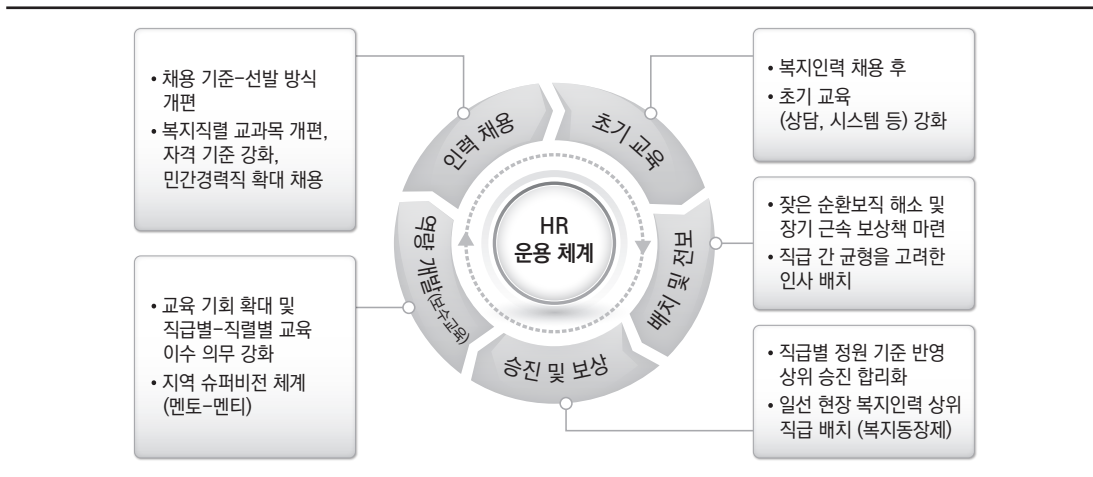
#### 라. 공공 부문 복지 담당 인력의 인사 혁신·관리 체계 구축

##### 1) 현안 및 쟁점

최근 몇 년간 지자체 복지 전달체계를 효율화하고 복지업무의 과부하를 해소하기 위해 복지

담당 공무원 확충에 정책 노력이 집중되어 왔다. 현 정부에서도 핵심 국정과제로 복지 담당 인력의 획기적인 확충을 강조하고 있으나 더욱 종합적인 관점에서 개선책이 필요하다. 즉 복지 담당 인력을 적정 수준으로 확충하는 것은 더할 나위 없이 중요한 사안이지만, 양적 확충과 함께 인력의 역량을 제고하는 종합적인 질적 고려, 인사 혁신·관리 체계가 필요하다.

그림 1. 공공 부문 복지 담당 인력 운용 제도 개선의 주요 과제



자료: 이근태, 이지선. (2017). 생산가능인구 감소시대의 경제성장과 노동시장. pp. 12-13.

2) 정책과제

복지 담당 인력 운용 제도의 개선을 위해서는 ①채용, ②배치 및 전보, ③승진 및 보상, ④역량 개발, ⑤지역별 인력 관리 체계 구축이 이루어져야 할 것이다.

공공 부문 복지 담당 인력의 인사 혁신을 위해서는 첫째, 복지 담당 인력 채용을 위한 채용 기준과 선발 방식의 개선이 중요하다. 이를 위해서는 현재 사회복지직렬 채용의 교과목 개편과 함께 자격 기준(사회복지사 2급 → 1급) 강화와 현장 경력자의 공직 문호 개방을 위한 민간경력직 채용 방안 도입을 고려해 볼 만하다. 둘째, 복지 담당 인력 배치 기준과 잦은 인사이동 문제를 보완하기 위해 전보 기준 명확화와 하고 장기 근속 필요 업무 지정 및 인센티브 부여 체계 마련이 필요하다. 그리고 직급을 고려한 균형적인 인력 배치 기준 마련이 중요하다. 셋째, 사회복지직의 군

소 직렬의 한계를 극복하고 공직의 책임성을 강화하기 위한 승진 및 보상 체계 강화 역시 중요하다. 직급별 정원 책정 기준에 따른 합리적 승진 체계를 마련하고, 일선 읍면동의 업무 비중을 고려하여 복지동장제 등 상위 직급에 대한 기회도 확대되어야 한다. 넷째, 지역복지 담당 인력의 전문성 강화와 업무 역량 제고를 위한 보수교육이 대폭 확대되어야 할 것이다. 읍면동 복지업무가 대민 서비스임을 감안하여 초기 상담 역량, 지역복지 설계 등 직급별, 직무별 교육 이수율 의무화하고, 지역 내 슈퍼비전 체계(멘토-멘티)를 갖추어야 할 것이다. 마지막으로 복지업무의 확대 으로 이들의 보수교육 체계, 배치 및 승진 체계 등 시·군·구 단위 복지 담당 인력에 대한 운용·관리 기본체계 및 매뉴얼 마련이 필요하다.

표 5. 공공 부문 복지 담당 인력의 인사 혁신을 위한 정책과제와 현안·쟁점

| 정책과제                                         | 현안 및 쟁점                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 복지 담당 인력 인사 혁신:<br>복지인력의 양적 확충과 역량<br>제고 병행. | <ul style="list-style-type: none"><li>• 일선 기관 안정화를 위한 복지인력 확충의 높은 기대.</li><li>• 복지직-행정직 혼합 증원, 중앙 예산 지원 한계 등으로 현장 체감 인력 순증 효과 미비.</li><li>• 양적 확충과 함께 전문성을 고려한 중장기 복지인력 운영, HR제도 개선 필요.</li></ul> |

4. 나가며

보편적 서비스로 자리매김해 가는 복지 영역의 변화에 따라 사회적으로 대응할 복지 수요의

양상, 복지제도의 집행 영역과 방법, 사회적 서비스에 관여하는 제공 주체들이 점차 복잡다단해지고 이를 지원할 복지행정 영역 과제도 다층적으로 늘어나고 있다.

문제인 정부의 국정과제가 본격적으로 추진될 2018년은 그간 누적된 복지 현장의 문제들이 새롭게 추진될 정책들로 어떻게 해소되어 갈 수 있을지에 대한 기대와 우려가 공존하는 기간이 될 것이다. 대체로 복지행정 영역에서는 완벽하게 새로운 방식의 정책 기제 도입은 어렵다. 또한 한 가지의 정책으로 누적된 문제들이 모두 해소되기도 쉽지 않다. ‘정책의 연속성, 일관성’을 중시한다면 기존 행태를 유지하려는 보수적 입장으로 해석될 수 있고, ‘선택과 집중’이 종합대책보다 매력적인 제안일 수 있지만, 복지행정 영역이 지닌 다차원적, 복합적 문제 양상을 고려하면 이러한 점을 조율해 내는 일이 정책 선택 과정에서 더욱 유의할 일이라 생각된다.

예컨대 2018년은 그간 추진되었던 읍면동 복지허브화 정책과 혁신 읍면동 정책이 공존하는 시점이다. 새로운 접근과 기제를 보강하되 정책의 지향과 구체적 요건 중 동일하거나 유사한 요소는 모든 지역에서 안착될 수 있도록 지원되어야 할 것이다. 이를 위해서는 특히 유관 부처 간의 공조, 그간 지속적으로 필요성이 제기된 민간 영역과 공공 영역의 협력이 절실하다. 또한 단기적 성과에 집중하기보다 단계적으로 준비하고 장기적 관점으로 지켜보는 인내와 기다림도 필수적이다. ■

## 참고문헌

- 강혜규. (2017a). 지역사회의 복지 실천 쟁점과 과제: 정책추진과 공공-민간-주민의 역동. 한국사회복지학회 추계학술대회.
- 강혜규. (2017b). 새 정부의 복지 전달체계: 정책 기조 검토와 과제 제언. 보건복지포럼, 제 253호, 42-55. 한국보건사회연구원.
- 이근태, 이지선. (2017). 생산가능인구 감소시대의 경제성장률과 노동시장. LG경제연구원
- 한국보건사회연구원. (2017). 보건복지부-한국보건사회연구원 정책협의회 자료집. 한국보건사회연구원.
- 함영진, 강혜규, 박세경, 하태정, 김지영, 박수지 등. (2016). 읍면동 복지허브화 지역 모니터링 및 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 함영진. (2017). 복지 부문 민관협력의 추진 여건과 과제. 보건복지포럼, 제253호, 42-55. 한국보건사회연구원.
- 행정안전부. (2017. 10. 26.). 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다. 보도자료.